



**You have downloaded a document from  
RE-BUS  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Transformacja ustrojowa

**Author:** Marek Barański

**Citation style:** Barański Marek. (2014). Transformacja ustrojowa. W: M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk (red.), "Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji : doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej" (S. 55-75). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

## Rozdział trzeci

# Transformacja ustrojowa

Marek Barański

Celem artykułu jest rekonstrukcja procesu transformacji społeczno-politycznej w Polsce i całym regionie państw Europy Środkowej i Wschodniej, aby wydobyć uniwersalne i specyficzne (narodowe) cechy, które wywarły wpływ na kreowanie instytucji demokratycznego państwa, w tym organów władzy wykonawczej.

Słowa kluczowe: transformacja, demokratyzacja, tranzycja, konsolidacja

Zmiany społeczno-polityczne, które dokonują się w Europie Środkowej i Wschodniej od końca lat 80., mają wieloaspektowy charakter, choć w sferze polityki ich głównym celem jest demokratyzacja, będąca procesem przejścia od systemu niedemokratycznego, między innymi autorytarnego czy też totalitarnego, do demokracji liberalnej. Do najistotniejszych cech tego procesu należy przyznanie obywatelom podstawowych wolności, głównie praw politycznych, wprowadzenie powszechnych i konkurencyjnych wyborów oraz – co jest szczególnie istotne w przypadku państw postsocjalistycznych – przeprowadzenie reform rynkowych.

Ten ostatni warunek demokratyzacji, rekomendowany dla państw postkomunistycznych, jest konieczny nie tylko dla zwolenników teorii modernizacyjnych, którzy są przekonani, że warunek wstępny powstania stabilnej demokracji stanowi rozwój gospodarczy<sup>1</sup> oparty na mechanizmach rynkowych. Badania porównawcze z zastosowaniem ilościowych wskaźników rozwoju ekonomicznego

---

<sup>1</sup> S.M. LIPSET: *Homo politicus: społeczne podstawy polityki*. Przeł. G. DZIURDZIK-KRAŚNIEWSKA. Warszawa 1995.

i społecznego ze zmienną dychotomiczną: stabilna demokracja i niestabilna demokracja/dyktatura, przeprowadzone przez S.M. Lipseta na grupie 50 państw, wykazały pozytywną zależność między rozwojem społeczno-gospodarczym a stabilnością demokracji. J. Hopkin, dowodzący efektywności metod porównawczych w politologii, wykorzystujący badania Lipseta związane z relacją między rozwojem gospodarczym a demokracją, pisze: „uprzemysłowienie, urbanizacja, bogactwo i poziom wykształcenia są ze sobą ściśle powiązane i złożony indeks rozwoju gospodarczego, łączący te zmienne, jest ściśle związany z demokracją polityczną”<sup>2</sup>. Tezę Lipseta zweryfikował 30 lat później, posługując się Wskaźnikiem Rozwoju Społecznego (HDI) oraz siedmiopunktową zmienną porządkową, L. Diamond, który wykazał, że między rozwojem a demokracją istnieje współczynnik korelacji 0,71, co oznacza, że prawie połowę zmienności dotyczących demokratyczności ustrojów można przewidzieć na podstawie poziomu materialnej jakości życia w państwie. Odsetek wpływu jakości życia na demokrację badacz oszacował na poziomie 50,41%<sup>3</sup>.

Spór politologów o standardy gospodarcze, jako warunek konieczny demokracji liberalnej, trwa. Spełnienie ideałów demokracji liberalnej zakłada zapewnienie jednostce prawa do własności prywatnej oraz istnienie rynku jako regulatora gospodarowania w procesie zaspokajania potrzeb społecznych. Doświadczenia historyczne ekonomiki liberalnej bazującej na dominacji własności prywatnej dowodzą jej wyższej efektywności w stosunku do gospodarek opartych na własności państwa oraz wyższości mechanizmu rynkowego nad mechanizmem biurokratycznego sterowania gospodarką.

Łączenie walorów demokracji liberalnej i liberalizmu gospodarczego znajdujemy w pojęciu państwa (społeczeństwa) demoliberalnego.

Wydaje się, że postawienie byłym państwom socjalistycznym warunku zerwania z woluntaryzmem polityki wobec sfery ekonomicznej, który stworzył niewydolny system gospodarczy, było podyktowane nie tylko celami ideologicznymi, lecz także celami politycznymi i ekonomicznymi.

Demokratyzacja jest procesem społecznym składającym się z trzech etapów. Pierwszy etap inicjacji rozpoczyna się jeszcze w starym reżimie, który najczęściej z powodu kryzysu ekonomicznego traci legitymizację oraz osłabia lojalność instytucji państwowych wobec rządzących. Drugi, „w toku »przekształceń demokratycznych« dokonuje się konstrukcji nowych liberalno-demokratycznych struktur i procesów”<sup>4</sup>, które stanowią tkankę normatywno-instytucjonalną nowego, pożądanego ustroju. Trzeci etap, decydujący dla procesu, polega na konsolidacji demokratycznej, która sprowadza się do akceptacji i takiego zakotwiczenia się w umy-

<sup>2</sup> J. HOPKIN: *Metody porównawcze*. W: *Teorie i metody w naukach politycznych*. Red. D. MARSH, G. STOKER. Przeł. J. TEGNEROWICZ. Kraków 2006, s. 258.

<sup>3</sup> L. DIAMOND: *Economic Development and Democracy Revisited*. In: „American Behavioral Scientist” 1992, Vol. 35, s. 450–499.

<sup>4</sup> A. HEYWOOD: *Politologia*. Przeł. B. MALISZEWSKA et al. Warszawa 2010, s. 100.

ślach elit i społeczeństwa nowych wartości, instytucji i mechanizmów, że ich usunięcie z czasem jest niemożliwe, tak samo jak stworzenie dla nich alternatywy<sup>5</sup>.

## Transformacja ustrojowa – zamęt terminologiczny

Wyniki badań demokracji i procesów demokratyzacji prowadzonych od kilkudziesięciu lat doprowadziły do rozkwitu nowych subdyscyplin<sup>6</sup> politologii w rodzaju tranzytologii oraz teorii konsolidacji. W trakcie badań posługiwano się wieloma nowymi pojęciami, często o znaczeniu synonimicznym, takimi jak: demokratyzacja, transformacja, tranzycja oraz zmiana systemowa. Swoją oryginalny wkład w rozwój kategorialny mają również polscy badacze, posługujący się pojęciami transformacji systemowej i społecznej<sup>7</sup>, próbujący precyzyjnie wyznaczyć zakres semantyczny takich pojęć, jak przejście czy transformacja<sup>8</sup>.

Z. Blok, w rekonstrukcji polskiego wariantu systemowej transformacji, podejmując ciekawą próbę wyjaśnienia zmiany politycznej przy pomocy kategorii transformacji systemowej, w relacjach z transformacjami systemu politycznego, ekonomicznego, społecznego i świadomości społecznej odnosi się do koncepcji polskich uczonych mierzących się z problematyką zasadniczej zmiany politycznej, tworzących jednocześnie dziedzinę pojęć wykorzystywanych w badaniach. Autor kolejno rozprawia się z takimi pojęciami, jak: rewolucja, reforma, postkomunizm, postmonocentryzm i posttotalitaryzm, stosując uproszczenia i eksponując negatywne ich cechy oraz ograniczony zakres zastosowania „do opisu jakościowo nowych zjawisk czy procesów”<sup>9</sup>. Z. Blok odrzuca rewolucję, która, według C. Brintona<sup>10</sup>, jest zjawiskiem patologicznym stosującym użycie siły<sup>11</sup>, na co zwraca uwagę T.R. Gurr w stosunku do racjonalnych działań<sup>12</sup>. Według Z. Bloka, najbardziej przydatną definicją rewolucji, dla analizy zmian w krajach

---

<sup>5</sup> A. PRZEWORSKI: *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms In Eastern Europe and Latin America*. Cambridge–New York 1991 oraz A. PRZEWORSKI: *Demokracja i rynek*. W: *Władza i społeczeństwo*. Red. J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa 1998, s. 128.

<sup>6</sup> M. CICHOSZ: *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*. W: *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Perspektywa porównawcza*. Red. A. ANTOSZEWSKI. Wrocław 2006, s. 35.

<sup>7</sup> Z. BŁOK: *Transformacja jako konwersja funkcji wewnętrznych na przykładzie Polski*. Poznań 2006, s. 12 i nast.

<sup>8</sup> M. CICHOSZ: *Transformacja demokratyczna...*, s. 36.

<sup>9</sup> Z. BŁOK: *Transformacja jako konwersja...*, s. 119–120.

<sup>10</sup> C. BRINTON: *The Anatomy of Revolution*. New York 1965, s. 35.

<sup>11</sup> T.R. GURR: *Why Men Rebel*. Princeton 1970, s. 11.

<sup>12</sup> S. BACZKO: *Wyobrażenia społeczne: szkice o nadziei i pamięci zbiorowej*. Warszawa 1994, s. 59.

Europy Środkowej i Wschodniej, jest propozycja H. Arendt, która używa metafory z dziedziny astronomii, porównując ją do ruchu obiektu powracającego do wcześniej ustalonego ładu.

Źródła nieprzydatności pojęcia rewolucji do wyjaśnienia istoty transformacji szuka Blok w poglądach K.Z. Sowy, według którego rewolucja nie tworzy nowego ładu, lecz usuwa przeszkody, które uniemożliwiają jego powstanie<sup>13</sup>. Słabością rewolucji, jako kategorii analitycznej, jest wieloznaczność i nieostrość pojęcia, którą eksponuje D.K. Rosati, według którego rewolucyjny charakter transformacji ustrojowej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej polega na masowym charakterze ruchu protestu społecznego, doprowadzającego w krótkim czasie do radykalnej zmiany instytucjonalnej. Blok krytykuje natomiast różnice celów wcześniejszych rewolucji, u których podłoża leżały hasła sprawiedliwości społecznej, gdy tymczasem w transformacji ustrojowej priorytetem jest efektywność i wydajność systemu gospodarczego. Za jej odrzuceniem, według Z. Bloka, przemawia fakt, że impulsem do transformacji, w odróżnieniu rewolucji, nie są obiektywne przyczyny, ale raczej relatywne rozmiary degradacji społecznej<sup>14</sup>.

Częściową przydatność analityczną rewolucji dla wyjaśnienia zmiany politycznej w Europie Środkowej i Wschodniej dostrzega T. Skocpol, który przez rewolucję rozumie dynamiczne i zasadnicze przekształcenia państwa i społeczeństwa w obrębie struktur społecznych, spowodowane przewrotem klasowym oraz zmianą opcji politycznej<sup>15</sup>. Uwzględnia wkład systemowego podejścia do rewolucji, autorstwa Ch. Tilly'ego, jako specyficznego przypadku działań społecznych, przełamujących blokadę artykułowanych żądań<sup>16</sup>.

Dla wielu badaczy nieprzydatna dla wyjaśnienia zmiany politycznej w Europie Środkowej i Wschodniej jest kategoria reformy, która stanowi ograniczoną próbę zaadaptowania systemu politycznego do nowych warunków, bez zasadniczego przekształcenia konstytucyjnych fundamentów istniejącego systemu oraz zmiany jego tożsamości<sup>17</sup>.

Z. Blok zwraca uwagę na wątpliwą użyteczność pojęcia postkomunizm ze względu na nieprecyzyjność jego zdefiniowania. Co ciekawe, krytyków tego terminu znajdujemy nie tylko wśród polskich uczonych, lecz także w środowisku badaczy zagranicznych, którzy są na ogół pozbawieni ograniczeń związanych z poprawnością polityczną, polityką historyczną oraz uwarunkowaniami ideologicznymi, które stanowią stały element otoczenia polskich badaczy, co wpływa na wybór stosowanych kategorii. L. Holmes postrzega postkomunizm jako ze-

<sup>13</sup> K.Z. SOWA: *Socjologia, społeczeństwo polityka*. Warszawa 2000, s. 156.

<sup>14</sup> D.K. ROSATI: *Polska droga do rynku*. Warszawa 1998, s. 313.

<sup>15</sup> T. SKOCPOL: *States and Social Revolution*. Cambridge 1979, s. 4.

<sup>16</sup> CH. TILLY: *From Mobilization to Revolution*. Massachusetts 1978, s. 45.

<sup>17</sup> A.Z. KAMIŃSKI: *Reformowalność potencjał rozwijany ustrojów polityczno-ekonomicznych. Przypadek komunizmu*. W: *Spółeczeństwo wobec wyzwań gospodarki rynkowej*. Red. W. KOZEK, W. MORAWSKI. Warszawa 1991, s. 11–12.

spół wielu zjawisk sprowadzonych do jednej kategorii, która wymaga dalszych systematycznych badań<sup>18</sup>. Dla M. Ziółkowskiego, odrzucającego pojęcia transformacji i tranzycji, postkomunizm jest okresem, w którym walczą ze sobą elementy starego porządku z elementami nowego ładu w procesie wyjścia z systemu „realnego socjalizmu”<sup>19</sup>.

Z. Sadowski, według którego system komunistyczny po okresie stalinizmu ewoluował w kierunku detotalizacji, proponuje zastąpić termin „okres postkomunistyczny” pojęciem „okres posttotalitarny”<sup>20</sup>.

Na zakończenie rozważań, dotyczących przydatności klasycznych pojęć politologicznych do wyjaśnienia zjawiska systemowej zmiany politycznej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, Z. Blok przywołuje postulat badawczy D. Starka, odrzucający jednoznaczność zmian w krajach naszego regionu, której obecność w badaniach niektórych uczonych doprowadziła do fałszywego wniosku o jednorodności tego zjawiska, które mogło różnić się jedynie szybkością rozwoju, kolejnością lub siłą tendencji demokratycznych. Tymczasem zmiany w regionie różnią się nie tylko stopniem zaawansowania, lecz także typem przejścia<sup>21</sup> do demokracji.

Demokratyzacja jest zmianą systemową będącą efektem „procesu tworzenia i krystalizowania nowych reguł, procesu instytucjonalizacji nowego systemu, a także jako: trwałe i znaczące przekształcenie struktury systemu politycznego, jego funkcji oraz interakcji z otoczeniem”<sup>22</sup>.

Proces dochodzenia do zmiany systemu demokratycznego obejmuje zarówno tranzycję, jak i konsolidację systemu. Czerpiąc z dorobku tranzytologów i ustaleń teoretycznych dotyczących systemowej zmiany demokratycznej, akceptujemy ich propozycje. Część początkową tego procesu: od pojawienia się przesłanek oraz pierwszych decyzji i działań o zmianie systemu z tworzeniem ogólnych ram jego funkcjonowania, nazwiemy tranzycją, zaś długotrwały proces instytucjonalizacji nowego systemu z konsolidacją włącznie oznaczać będzie transformację<sup>23</sup>.

Badanie procesu demokratyzacji Polski i państw postsocjalistycznych czerpią z dorobku uczonych północnoamerykańskich i zachodnioeuropejskich będących niewątpliwie pod wpływem S.P. Huntingtona i jego koncepcji fal de-

<sup>18</sup> L. HOLMES: *Post Communism. An Introduction*. Durham 1997, s. 4.

<sup>19</sup> *Polacy wobec ładu postmonocentrycznego: społeczeństwo polskie i jego instytucje w 1992 r.* Red. M. ZIÓLKOWSKI. Warszawa 1993, s. 5–6.

<sup>20</sup> *Spółeczeństwo posttotalitarne. Kierunki przemian*. Red. Z. SADOWSKI. Warszawa 1991, s. 141.

<sup>21</sup> D. STARK: *Od systemowej tożsamości do organizacyjnej różnorodności. Przyczynek do analizy zmiany społecznej w Europie Wschodniej*. „Studia Socjologiczne” 1992, nr 3–4, s. 56.

<sup>22</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Proces i zmiana polityczna*. W: *Studia z teorii polityki*. T. 2. Red. A. JABŁOŃSKI, L. SOBKOWIAK. Wrocław 1999, s. 194 oraz M. CICHOSZ: *Transformacja demokratyczna...*, s. 35–36.

<sup>23</sup> M. CICHOSZ: *Transformacja demokratyczna...*, s. 36.



mokratyzacji<sup>24</sup>. Pojęcia fal demokratyzacji nie używa jako synonimu pojęcia transformacji, lecz jako jedną z form tranzycji, będącej rodzajem przejścia od reżimu autorytarnego do demokracji.

Akceptując fakt powszechnego stosowania nie tylko w polskiej literaturze przedmiotu pojęcia transformacji do opisu całego trzyetapowego przejścia do demokracji, podeprzyjmy się argumentem merytorycznym, wyjaśniającym proces znacznie szerszy od demokracji, jakim jest fenomen globalizacji. Pomocne może być stanowisko transformacjonalistyczne poświęcone zagadnieniom globalizacji krytykujące i przeciwstawiające się hiperglobalistycznemu i sceptycznemu podejściu do globalizacji. Część hiperglobalistów uważa, że decydującą rolę w procesie globalizacji, który charakteryzuje się współzależnym oddziaływaniem na siebie procesów gospodarczych, politycznych i kulturowych, będą odgrywać globalne rynki finansowe oraz międzynarodowe koncerny, co doprowadzi do ograniczenia autonomii państw narodowych. Inni skupiają się na globalizacji kulturowej, która przekształca się w homogeniczną kulturę, z rosnącą supremacją kultury północnoamerykańskiej. Sceptycy, zwolennicy drugiej fali, optymistycznie stwierdzają, że proces globalizacji jest ograniczony do sektora rynków finansowych i bardziej adekwatny termin, oddający charakter zmiany, stanowi regionalizacja. Obie grupy zgadzają się co do tego, że przejawy globalizacji występują w rzeczywistości społecznej i należy do nich proces gospodarczy, który wpływa na wzory rządzenia. Zwolennicy trzeciego podejścia przekonują, iż „globalizacja stanowi centralną siłę napędową kryjącą się za szybkimi zmianami społecznymi, i gospodarczymi, które przekształcają nowoczesne społeczeństwa i światowy porządek [...]. W tym sensie globalizacja jest pojmowana jako potężna siła transformacyjna, odpowiedzialna za kompletną przebudowę społeczeństw, gospodarek, instytucji politycznych i światowego ładu [...]. Globalizacja jest długotrwałym procesem historycznym, pełnym sprzeczności i w znaczącym stopniu ukształtowanym przez czynniki koniunkturalne”<sup>25</sup>.

Transformacja, według globalistów, oznacza proces żywiołowy aktualnie trwający, wywołujący pewne zmiany, które nie są konsekwencją bądź rezultatem zaplanowanych działań. Chodzi im raczej o uchwycenie pewnych charakterystycznych tendencji będących efektem działań podejmowanych przez aktorów społecznych – takich jak: jednostki, instytucje, przedsiębiorstwa czy państwa w warunkach wysokiej entropii światowego systemu – niż realizowanie z góry założonego planu. W przypadku naszej transformacji chodzi jednak o proces ukierunkowany, zmierzający do implementacji i zastosowania w praktyce społecznej standardów demokracji politycznej i gospodarczej. Sam P. Huntington i większość badaczy zachodnich podziela pogląd o włączeniu zmiany demokra-

<sup>24</sup> S.P. HUNTINGTON: *Trzecia fala demokratyzacji*. Przeł. A. DZIURDZIK. Warszawa 1995, s. 13.

<sup>25</sup> *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Eds. D. HELD, A. MCGREW, D. GOLDBLATT, J. PERRATON. Cambridge 1999, s. 7.

tycznej krajów Europy Środkowej i Wschodniej do trzeciej fali demokratyzacji. Jednak prowadzone badania, zwłaszcza przez uczonych z naszego regionu, coraz częściej podnoszą kwestię specyfiki i odrębności procesu transformacji w europejskich krajach postsocjalistycznych, co daje podstawę do wyodrębnienia czwartej i kolejnych fal demokratyzacji<sup>26</sup>.

Zintensyfikowanie badań nad demokracją wynika z faktu zdynamizowania tego procesu w drugiej połowie XX wieku oraz pierwszej dekadzie wieku XXI. O ile w momencie otwarcia się trzeciej fali demokratyzacji w 1974 roku do ekskluzywnej grupy państw demokratycznych należało 41 krajów, o tyle dziś, według B. Nowotarskiego, zwiększyła się ona do 90 państw demokratycznych, a 58 krajów „próbuję grać w demokratyczną grę”<sup>27</sup>. Systematyzacja trzeciej fali demokratyzacji, zdaniem badacza, nie obejmuje wszystkich państw postsocjalistycznych i ogranicza się do krajów, w których udany proces tranzycji przebiegał między 1989 a 1992 rokiem (Polska, Czechosłowacja, Węgry, NRD, Rumunia, Bułgaria, Litwa, Łotwa, Estonia, Słowenia).

Kolejna, czwarta fala demokratyzacji<sup>28</sup> przypada na lata 1996–2005 i obejmuje wyłącznie państwa postkomunistyczne, takie jak: Chorwacja, Serbia, Czarnogóra, Gruzja, Ukraina oraz słabo rozwinięte demokracje, do których Nowotarski zalicza: Albanię, Mołdawię, Macedonie i Bośnię. Dla tej fali charakterystyczny był rewolucyjny zryw bez użycia przemocy i dystansowanie się wojska wobec transformacji. Zmiany dotyczyły wyłącznie państw semiautokratycznych, w których odbywały się rywalizacyjne wybory powszechne. Utrata autorytetu władzy i legitymacji społecznej do sprawowania rządów była konsekwencją nieuczciwie przeprowadzonych wyborów.

Na piątą falę demokratyzacji i trzecią postkomunistyczno-postsowiecką<sup>29</sup> oczekują społeczności Kazachstanu, Kirgistanu, Tadżykistanu i Uzbekistanu oraz kilka państw północnoafrykańskich. Hipotetyczne przesłanki piątej fali demokratyzacji są bardzo trudne do wyliczenia i oszacowania, mają zróżnicowany charakter: polityczny, społeczny, międzynarodowy w tym regionalny, religijny, psychologiczny itp.

---

<sup>26</sup> M. Cichosz w cytowanej pracy zbiorowej przywołuje dla wsparcia wskazanej konkluzji następujące pozycje bibliograficzne: *Democratic and Capitalist Transitions in Eastern Europe*. Ed. M. DOBRY. Dordrecht–Boston–London, 2000, s. 2; C. OFFE: *Drogi transformacji doświadczenia wschodnioeuropejskie i wschodniemieckie*. Przeł. Z. PUCEK. Warszawa–Kraków 1999, s. 37–39; A. AGH: *Globalization and Central-East European Countries Democratization: The Fourth Wave*. In: *Transformative Paths in Central and Eastern Europe*. Eds. R. MARKOWSKI, E. WNUK-LIPIŃSKI. Warszawa 2001, s. 93.

<sup>27</sup> B. NOWOTARSKI: *Jak budować, a jak burzyć demokracje. Studia nad konsolidacją nowych demokracji w XX i XXI wieku*. Warszawa 2012, s. 12.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 32.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 33.



## Fazy transformacji (inicjacja transformacji, punkt zwrotny, tranzycja i konsolidacja)

Zmiany demokratyczne są długotrwałym procesem, który rozpoczyna się w łonie starego reżimu politycznego, gdzie pojawiają się znamiona czy też elementy nowego ustroju w postaci ważniejszych faktów politycznych, dających się zaliczyć do tzw. twardych wskaźników (cech, atrybutów) demokratycznego ładu politycznego. Cechy demokratycznego ustroju można zwykle ustalić, gdy zmiana polityczna ma charakter trwały (kierunkowy) i w dużym stopniu zaawansowany. Pojawienie się cech nowego porządku w starym systemie jest niezbędnym warunkiem powodzenia zmiany, jednak istotną rolę w tej fazie odgrywa punkt zwrotny. Stanowi on wyraźną cezurę zmian politycznych o wyrażnie demokratycznym charakterze, otwierając fazę tranzycji, która trwa do czasu nasycenia życia politycznego elementami, cechami, instytucjami i zachowaniami politycznymi należącymi do atrybutów demokracji liberalnej, zamykając fazę tranzycji i przechodząc do fazy demokracji skonsolidowanej.

Propozycja S.P. Huntingtona nie wyczerpuje całościowo problematyki przejścia do demokracji, choć do jego wkładu należy czwarta wariantowa problematyka tranzycji, na którą składa się: 1) wyjaśnienie jednoprzyczynowe, 2) rozwój równoległy, 3) efekt lawiny oraz 4) powszechnie uznawane panaceum. Znalezienie jednej przyczyny, która miałaby wywołać trzecią falę demokratyzacji w państwach naszego regionu, należy odrzucić. Z jednej strony w różnych krajach odmienne zespoły wielu czynników tworzyły sytuację sprzyjającą zmianie demokratycznej, z drugiej strony odmienne problemy i przyczyny tranzycji wywoływały te same reakcje i zastosowanie podobnego środka do ich rozwiązania. Spośród wymienionych czynników sprawczych procesu demokratyzacji w Europie Środkowo-Wschodniej najbardziej powszechnym wydaje się być efekt lawiny, znany w literaturze przedmiotu jako efekt domina (również wzorowania), polegający na przenoszeniu udanych przemian z jednego kraju na następny. B. Dobek-Ostrowska za T.G. Ashem rekonstruuje proces akceleracji wchodzenia w kryzys, a następnie inicjacji zmian demokratycznych w kolejnych krajach naszego regionu. Proces zmian lawinowych rozpoczyna się od Polski, w której, obok Węgier, elity autorytarne rozpoczynają reformy liberalne. Można zatem doszukiwać się w przypadku tych dwóch krajów procesów mieszczących się w scenariuszu rozwoju równoległego.

Do wytypowania przesłanek systemowych zmiany demokratycznej państw postsocjalistycznych stosuje się dwa modele demokratyzacji – funkcjonalny i genetyczny.

Model funkcjonalny<sup>30</sup>, zwany również modernizacyjnym bądź obiektywnym, zakłada dodatnią korelację głównie, choć nie wyłącznie, między z roz-

<sup>30</sup> M. CICHOSZ: *Transformacja demokratyczna...*, s. 38.

wojem ekonomicznym a demokratyzacją reżimu politycznego. S.M. Lipset<sup>31</sup> wykazał dodatnią zależność między zamożnością obywateli, poziomem industrializacji i urbanizacji a dążeniem społeczeństw do demokratyzacji życia politycznego. W omawianym podejściu nie chodzi o związki między ekonomiką i polityką w ogóle, które prowadzą do przekształceń demokratycznych, ale o potwierdzone doświadczeniem historycznym pozytywne relacje między bardziej efektywną gospodarką kapitalistyczną i demokracją liberalną, co wspiera rozwój klasy średniej będącej jedną z głównych sił dążących do demokratyzacji<sup>32</sup>.

Model funkcjonalny przejścia do demokracji jest przez wielu badaczy krytykowany za determinizm ekonomiczny wobec polityki oraz sprzeczności z praktyką społeczną, o czym mają świadczyć zmiany demokratyczne, zachodzące w krajach o niskim poziomie rozwoju gospodarczego. Dotyczy to z jednej strony protoplastów systemu demokracji liberalnej, którzy w momencie tworzenia podstaw demokracji nie spełniali wysokich standardów ekonomicznych oraz z drugiej strony państw postsocjalistycznych, borykających się z problemami gospodarczymi, które nie rezygnują z aspiracji demokratycznych.

Drugi model genetyczny, zwany również subiektywnym, opiera się na założeniu o związkach zmiany demokratycznej z postawami i zachowaniami aktorów politycznych, którzy wybierają i wdrażają strategie zmiany politycznej w reakcji na niewydolność i dysfunkcję systemu ekonomicznego oraz systemu władzy w wyniku utraty legitymizacji władzy państwowej.

Oba modele nie tylko nie wykluczają się<sup>33</sup>, i przy wyjaśnianiu procesów demokratycznych czerpią z obu koncepcji (funkcjonalnej i genetycznej), lecz także są suplementarne względem siebie. Obiektywny charakter modelu funkcjonalnego oraz subiektywny modelu genetycznego pozwalają na zrekonstruowanie całego szerokiego spektrum przyczyn procesu demokratyzacji. Szukając czynników sprawczych procesu demokratyzacji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, badacze biorą pod uwagę uwarunkowania systemowe: ekonomiczne, kulturowe, polityczne, społeczne, psychologiczne i międzynarodowe.

Badania nad trzecią falą demokratyzacji doprowadziły do wypracowania kilku modeli przejścia do demokracji. Największy wkład ma oczywiście S.P. Huntington, którego poglądy popiera stosunkowo największa grupa badaczy. Rodzaje przejścia opierają się na kryterium zaangażowania różnych grup aktorów politycznych, w tym głównie elit władzy i opozycji. Stosunek sił pomiędzy władzą i opozycją oraz relacje występujące wewnątrz grupy rządzącej wpływają na początkowy etap zmiany systemowej. Początek tranzykcji systemowej może mieć charakter przemieszczenia, transformacji oraz zastąpienia.

<sup>31</sup> S.M. LIPSET: *Homo politicus...*, s. 49.

<sup>32</sup> S.P. HUNTINGTON: *Trzecia fala...*, s. 74.

<sup>33</sup> M. CICHOSZ: *Transformacja demokratyczna...*, s. 40.

Przemieszczenie odbywa się w warunkach równowagi władz i opozycji, gdzie reformy są wspólnym dziełem. Cechą charakterystyczną głównych aktorów jest ich złożona struktura. W rządzie obok konserwatystów znajdują się reformatorzy, którzy uzyskują przewagę, zaś obok radykałów w opozycji pojawiają się politycy o umiarkowanych poglądach.

Powolne reformy liberalizują system, co prowadzi do utraty części władzy przez rządzących przy jednoczesnej intensyfikacji działań i mobilizacji opozycji. Delikatna równowaga i nieustanna próba sił pomiędzy rządzącymi i opozycją prowadzą do poszukiwania kompromisu. Zmiany w modelu przemieszczenia, którego egzemplifikacją jest Czechosłowacja i Polska, mają charakter ewolucyjno-rewolucyjny, zwłaszcza ze względu na masowy udział w przeobrażeniach ruchów obywatelskich.

Transformacja to zmiana, w której pierwszoplanową rolę odgrywa elita władzy, w której pojawia się i zdobywa przewagę grupa reformatorów. Kolejna faza jest nieudaną próbą inicjacji liberalizacji, po której reformatorzy odwołują się do legitymizacji z przeszłości. Dokooptowanie do władzy opozycji zamyka etap przejścia do demokracji, który ma przebieg pokojowy i ewolucyjny. Według S.P. Huntingtona, transformacja miała miejsce w Bułgarii, na Węgrzech oraz w ZSRR.

Zastąpienie ma miejsce wtedy, gdy tranzycja jest inicjowana przez opozycję. Konserwatyzm i autorytaryzm socjalistycznych elit nie wykreował reformatorskich kontrelit i dopiero przykłady zmian systemowych, zachodzących w innych państwach socjalistycznych, dały asumpt do stworzenia rodzimych opozycji, które podjęły walkę o władzę, wprowadzając liberalne reformy.

Zbliżoną do propozycji S.P. Huntingtona jest koncepcja przejścia autorstwa duetu P.C. Schmittera oraz T.L. Karla. Opiera się ona na dwóch kryteriach przesądających o charakterze zmiany. Pierwszym jest kryterium aktora inicjującego przejście do demokracji, którym mogą być elity lub masy, drugim jest pokojowy bądź z użyciem przemocy charakter tej zmiany. W rezultacie tych założeń, można wyodrębnić cztery kategorie tranzycji: 1) pakt, 2) reformę, 3) narzucenie, przewrót, pucz, 4) rewolucję<sup>34</sup>. Pakt to pokojowe przejście z dominującym udziałem elit zawierających kompromis. Reforma jest także rodzajem pokojowego przejścia, wymuszonym pod naciskiem mas. Narzucenie oznacza zmiany zapoczątkowane przez część elity władzy, które wiążą się z zastosowaniem przemocy. W rewolucji zmiany mają charakter burzliwy, dochodzi do użycia siły, i są poprzedzone wystąpieniem mas. Polska tranzycja zmiany systemowej w 1989 roku wpisywałaby się w koncepcję paktu (okrągły stół) i reformy (presja społeczna ukierunkowana na wprowadzenie w życie ustaleń okrągłego stołu w postaci zmian zasad ustrojowych państwa).

---

<sup>34</sup> P.C. SCHMITTER, T.L. KARL: *Bound to Change: Consolidating Democracy in East Central Europe*. New York–Prague 1992, s. 67.

Analizując proces przejścia do demokracji, na podstawie doświadczeń krajów z naszego regionu, z punktu widzenia przedstawionych idei mamy do czynienia z sześcioma typami zmian. Większość z nich jest przejęta z koncepcji P.C. Schmittera, z której wyeliminowano rewolucję, uwzględniając specyficzne dla tego obszaru doświadczenia. Czwartym rodzajem zmiany jest implozja<sup>35</sup>, polegająca na przekazaniu władzy przez elity komunistyczne siłom opozycyjnym lub – jak to miało miejsce w przypadku NRD – innemu państwu. W tym konkretnym przypadku u źródeł sytuacji nie leżała słabość dotychczasowych rządów, lecz zgoda na pokojowe przekazanie władzy była poprzedzona masowymi formami protestu. Dwa kolejne typy przejścia: demontaż systemu (ZSRR), gdzie zmiany dokonywane są drogą pokojową oraz tranzycja w wyniku wojny (Jugosławia), gdzie proces demokratyzacji i powstania nowych państw poprzedziła wojna domowa, zostały wyodrębnione ze względu na specyfikę wiążącą się z rozpadem państw federacyjnych. Jugosławia i ZSRR są przykładami powstania nowych państw w wyniku rozpadu, w których narodowe elity rozpoczynają równoległe procesy budowania własnej państwowej tożsamości, łącząc go z demokratyzacją.

Zróżnicowane czynniki przejścia państw Europy Środkowej i Wschodniej w zdecydowanej większości krajów regionu przybrały charakter modernizacji opierający się na implementacji standardów poliarchii zachodniej, które w sferze polityki polegały na adaptacji wolnej konkurencji sił politycznych oraz demokratycznych wyborów, a w sferze gospodarczej wprowadzeniu mechanizmów rynkowych oraz zapewnieniu równości różnych form własności podmiotów gospodarczych, z prywatną formą własności na czele, przez zdynamizowanie procesów prywatyzacji i reprivatyzacji. Rezultaty zmian ustrojowych w państwach regionu Europy Środkowej i Wschodniej<sup>36</sup> różnią się pod kątem zaawansowania procesów demokratycznych i rynkowych. Zależą one od kilku czynników:

- 1) pochodzenia i jakości elit politycznych. Tam, gdzie elity wywodzą się z poprzedniego systemu, postęp zmian politycznych i gospodarczych jest zwykle powolniejszy i trudniej uzyskać dla nich akceptację społeczną. W krajach, gdzie elity wywodzą się ze środowisk opozycyjnych, kontestujących socjalizm, zmiany społeczne mają większą dynamikę odpowiadającą wzorcom poliarchii zachodniej;
- 2) wyboru drogi procesu transformacji gospodarczej oraz akceptacji społecznej dla jej skutków. Ekonomiczna terapia szokowa prowadziła do szybkich zmian systemowych, okupowanych najczęściej wzrostem bezrobocia, wysoką inflacją, spadkiem dochodów oraz wzrostem nierówności społecznych. Powolniejsze reformy wydłużały proces implementacji zasad gospodarki rynkowej, ale

<sup>35</sup> M. CICHOSZ: *Transformacja demokratyczna...*, s. 45.

<sup>36</sup> M. BARAŃSKI: *Parlamenty w reżimach politycznych*. W: *Parlament w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Problemy metodologiczno-teoretyczne*. Red. M. BARAŃSKI, R. GLAJCAR, S. KUBAS. Katowice 2012, s. 60–61.

były okupywane mniejszymi wyrzeczeniami i niskim poziomem niezadowolenia społecznego;

- 3) czynnika etnicznego, który był z jednej strony efektem nierozwiązanych w przeszłości problemów narodowościowych i drogą do emancypacji, z drugiej zaś, odreagowaniem niezadowolenia społecznego z reform przerzucanych na etnicznego sąsiada, traktowanego jako powód negatywnych zjawisk w polityce i gospodarce, pełniącego rolę kozła ofiarnego zmian ustrojowych;
- 4) zróżnicowanego rozwarstwienia społecznego, w którym trudno znaleźć siły społeczne poparcia dla wymagających wyrzeczeń reform politycznych i przede wszystkim gospodarczych.

Autor zauważa, że w ciągu ostatnich czterdziestu lat trzeciej fali demokracji zanotowano po raz pierwszy więcej zmian negatywnych niż pozytywnych i niestety w tej pierwszej grupie znalazły się państwa Europy Środkowej i Wschodniej, w których instytucje demokratyczne osłabiły się.

Badania nad nowymi demokracjami w ostatniej dekadzie XX wieku doprowadziły do wyodrębnienia grupy państw o reżimie hybrydowym, w których zapoczątkowany proces zmiany nie doprowadził do zainstalowania instytucji typowych dla liberalnej demokracji.

„Na określenie tych form literatura używa wielu pojęć – od »wyborczej, elektoralf demokracji« (*electoral democracy*), przez »nieliberalną demokrację« (*illiberal democracy*), »wyborczy autorytaryzm« (*electoral authoritarianism*) »rywalizacyjny autokratyzm« (*competitive authoritarianism*), »dominujący autokratyzm« (*hegemonic authoritarianism*), »miękki autorytaryzm« wreszcie »semiautorytaryzm« (*semiauthoritarianism*)»<sup>37</sup>, które mieszczą się w przedziale od semiautokracji do semidemokracji. W grupie reżimów semiautokratycznych B. Nowotarski wymienia semiautokrację dominującą, w której elita rządząca zapewnia sobie przez dłuższy czas władzę w państwie oraz przewagę w parlamencie. Do tej grupy państw zalicza Rosję. Semiautokracja rywalizacyjna oznacza silną pozycję opozycji, która ulega próbom manipulacji ze strony rządzących na płaszczyźnie: wyborczej, parlamentarnej, sądowniczej i wyborczej. Po przeciwnej stronie semiautokracji znajdują się dwie odmiany semidemokratycznego reżimu. Semidemokracja delegatywna<sup>38</sup>, upoważniająca elitę rządzącą, która zdobyła władzę demokratycznie, do sprawowania rządów w sposób zależny wyłącznie od zwycięzcy. Semidemokracja liberalna „koncentruje się na takim manipulowaniu uprawnieniami suwerena, aby prolongować czyjąś władzę”<sup>39</sup>. O ile cele tranzycji demokratycznej osiągnięto, o tyle problem konsolidacji pozostaje otwarty.

<sup>37</sup> B. NOWOTARSKI: *Jak budować, a jak burzyć demokracje...*, s. 46.

<sup>38</sup> B. NOWOTARSKI za: G. O'DONNELL: *Delegative Democracy*. „Journal of Democracy” 1994, Vol. 5., No. 1, s. 55–69.

<sup>39</sup> B. NOWOTARSKI: *Jak budować, a jak burzyć demokracje...*, s. 59.

Przypomnijmy model demokracji skonsolidowanej R. Dahla<sup>40</sup> – poliarchię, którą tworzą prawa obywatelskie i polityczne w tym nieograniczony dostęp do informacji, stałe, rywalizacyjne, uczciwe i powszechne wybory w warunkach równowagi władz oraz mnożenia wpływowych grup w pluralistycznej organizacji rządu. Warunkiem konsolidacji demokracji jest jej długookresowa perspektywa oraz powszechna akceptacja przez obywateli poglądu jej o bezalternatywności.

Nieustanne badania procesów demokratyzacji we współczesnym świecie, ze szczególnym uwzględnieniem państw europejskich, systematyzują naszą wiedzę nie tylko na temat okresu przejściowego, lecz także, co jeszcze ważniejsze, zmian instytucjonalnych prowadzących do konsolidacji demokracji. Chodzi o wskazanie stosowania, poza ilościowymi (określonymi pewną cezurą lat), standardów jakościowych czynników ustroju demokratycznego.

Polska tranzycja do demokracji odbywała się w dwóch obszarach: zasadniczych zmian legislacyjno-ustrojowych oraz decentralizacji władzy państwowej. Rozwój współczesnego demokratyzowanego państwa determinował konieczność podziału władzy na centralną i lokalną. Trzymając się konstytutywnej cechy definicji państwa, które posiada władzę suwerenną, kwestia istnienia granicy potrzebnej i pożądanej centralizacji, jak również zakresu i roli władz lokalnych stanowi produkt woli władz centralnych. Czynnikiem racjonalizującym wyznaczenie granicy władzy centralnej i lokalnej jest zjawisko „malejących korzyści skali”, które eliminuje ryzyko niewydolności systemu państwa i pojawienia się chaosu biurokratycznego w sytuacji, kiedy wszystkie zadania publiczne miałyby być administrowane z centrum, a nie byłyby przekazane do publicznych instytucji lokalnych.

Proces demokratyzacji w Polsce, będący sekwencją występujących po sobie zjawisk skutkujących wprowadzeniem zmian ustrojowych ze standardami demokratycznego państwa prawa, inicjują obrady okrągłego stołu. Negocjacje między rządzącymi i opozycją przypisuje się różne znaczenie z punktu widzenia procesu demokratyzacji. Zdaniem B. Dobek-Ostrowskiej, większość badaczy uważa okrągły stół za moment upadku niedemokratycznego systemu<sup>41</sup>, choć wydaje się, że bardziej adekwatną rolę spełnia jako początek tranzycji demokratycznej. Zawarte porozumienie wpisuje się w płaszczyznę zmian instytucjonalnych, obejmujących nie tylko problematykę polityczną, ekonomiczną, społeczną, lecz także zasięgu, tempa zmian i sposobów realizacji. Pokazuje strony porozumienia: rządzących, za którymi stoi aparat państwa i kurcząca się partia, oraz opozycję obywatelską, która ma silne wsparcie społeczne przede wszystkim w NSZZ „Solidarność”, a także innych organizacjach związkowych.

Ta oryginalna instytucja polityczna pozwoliła stronie rządowej tracącej legitymację do sprawowania władzy oraz stronie społecznej przygotować scenariusz

<sup>40</sup> R. DAHL: *Demokracja i jej krytycy*. Przeł. S. AMSTERDAMSKI. Kraków–Warszawa 1995, s. 324–325

<sup>41</sup> B. DOBEK-OSTROWSKA: *Proces demokratyzacji Europy Środkowo-Wschodniej...*, s. 15.



zmian politycznych prowadzących państwo do reform demokratycznych, a także mechanizmów gospodarki rynkowej.

Okrągły stół obradował w Warszawie od 6 lutego do 5 kwietnia 1989 roku z udziałem przedstawicieli władz PRL, opozycji solidarnościowej oraz Kościoła katolickiego. Postanowienia okrągłego stołu zapoczątkowały zmiany ustrojowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w tym częściowo wolne wybory do sejmu oraz reaktywowanie senatu wybieranego w pełni demokratycznych wyborach według ordynacji większościowej. Strony porozumienia zdecydowały o utworzeniu urzędu prezydenta, zmianie prawa o stowarzyszeniach, która miała umożliwić rejestrację NSZZ „Solidarność”, a także zapewnić opozycji dostęp do mediów. Przyjęto również „stanowisko w sprawie polityki społecznej i gospodarczej oraz reform systemowych”<sup>42</sup>. Porozumienia okrągłego stołu, będące m.in. formą negocjacji wyborczych<sup>43</sup>, stanowiły prolog do urzeczywistnienia uznania praw politycznych i obywatelskich, które według L. Morlino są podstawą transformacji systemu politycznego i odbudowy społeczeństwa obywatelskiego na drodze do demokracji<sup>44</sup>.

Proces zmiany demokratycznej zapoczątkowany obradami okrągłego stołu, a w ich następstwie: natychmiastowe nowele ustrojowe dokonane przez Sejm PRL, wybory do parlamentu, bezzwłoczne ukonstytuowanie się sejmu i senatu, zasadnicze zmiany ustrojowe, w tym wybór prezydenta RP oraz przede wszystkim powołanie niekomunistycznego rządu, a także nowelizację konstytucji – głównie pod kątem tworzenia wartości i zasad demokratycznego państwa prawa – i wreszcie rozpoczęcie procesu decentralizacji władzy i administracji państwowej, stanowi cezurę zakończenia etapu tranzytacji w drodze procesu negocjowanego przejścia autorstwa A. Aghe’a<sup>45</sup>, polegającego na porozumieniu zawartym między elitami rządzącymi i opozycyjnymi. Ta negocjacyjna droga do demokracji jest zbieżna z koncepcją przemieszczenia S.P. Huntingtona<sup>46</sup>, dla której charakterystyczne są następujące cechy: partnerski układ sił między władzą a elitą opozycyjną, przewaga strategii koncyliacyjnych stron konfliktu świadomych niemożliwości samodzielnego dokonania zmian systemowych.

Po fazie tranzytacji demokratyzacja przechodzi do konsolidacji. Demokracja skonsolidowana w teorii poliarchii jest formą dojrzałego ustroju politycznego, którego mechanizmy demokratyczne sprawdziły się w dłuższym przedziale cza-

<sup>42</sup> A. GARLICKI: *Ryccerze Okrągłego Stołu*. Warszawa 2004, s. 236–237.

<sup>43</sup> Według A. Rodriguez Diaz, autora koncepcji demokratyzacji na poziomie udziału elit politycznych, negocjacje przedwyborcze stanowią jedną z 8 faz przejścia do demokracji. Zob. B. DOBEK-OSTROWSKA: *Proces demokratyzacji Europy Środkowo-Wschodniej...*, s. 14 za: A. RODRIGUEZ-DIAZ: *Transición Política y Consolidación Constitucional de Los Partidos Políticos*. Madrid 1989, s. 98.

<sup>44</sup> L. MORLINO: *Democratic Establishments: A Diemensional Analysis*. In: *Comparing New Democracies. Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Souther Cone*. Ed. E. BALOYRA. London 1987, s. 54.

<sup>45</sup> A. AGH: *The Politics of Central Europe*. London–Thousand Oaks–New Delhi 1998, s. 23.

<sup>46</sup> S.P. HUNTINGTON: *Trzecia fala...*, s. 156.

sowym. Na przełomie lat 80. i 90. XX stulecia do grona demokracji zaawansowanych zaliczano wszystkie państwa Europy Zachodniej<sup>47</sup> oraz Australię, Kanadę, Nową Zelandię i Stany Zjednoczone.

Trudniejszym problemem jest wskazanie mierników konsolidacji demokracji po zakończeniu fazy tranzycji w przypadku państw Grupy Wyszehradzkiej. Korzysta się w tej sprawie z koncepcji teoretycznych i uogólnionych doświadczeń państw, które rozpoczęły marsz do demokracji z pierwszą falą w XIX wieku.

Za najpowszechniejszą jest uznawana koncepcja proceduralna J.A. Schumpetera<sup>48</sup>, za kwintesencję ustroju demokratycznego uznającą „dochodzenie do decyzji politycznych, w których jednostki uzyskują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców”. Instytucja rywalizacyjnych, regularnych i wolnych wyborów jest traktowana jako warunek konstytucyjny konsolidacji demokracji. Wśród najczęściej wymienianych wskaźników konsolidacji<sup>49</sup> znajduje się: 1) względnie stabilny system wyborczy, 2) akceptacja zasady alternacji władzy rozumianej jako potencjalna, cykliczna zmienność władzy, 3) stosunkowo niski poziom chwiejności wyborczej, 4) likwidacja wszelkich przywilejów politycznych eliminujących wyłączone sprawowania władzy oraz zapewnienie obrony praw mniejszości<sup>50</sup>.

Definiując demokrację skonsolidowaną, zwraca się uwagę na te cechy konstytutywne, do których należą: spełnienie wszystkich proceduralnych kryteriów demokracji, w tym akceptacja przez wszystkie ważniejsze grupy społeczne istniejących instytucji politycznych i demokratycznych reguł gry. Ważną cechą skonsolidowanej demokracji jest obecność procesu adaptacji demokratycznych norm i struktur, które stają się akceptowane jako obowiązujące przez całe społeczeństwo obywatelskie<sup>51</sup>. Prowadzi to do powstania nowego rodzaju więzi między podmiotami życia politycznego, które pomagają społeczeństwu zaakceptować nowy typ relacji między rządzącymi a rządzonymi, będący konsekwencją akceptacji społeczeństwa dla rozstrzygania konfliktów politycznych w drodze współzawodnictwa<sup>52</sup> i rywalizacji.

---

<sup>47</sup> W reprimie *Wielkiej Ilustrowanej Encyklopedii Powszechnej* Wydawnictwa „Gutenberga” z roku 1988 czytamy m.in.: „Najwyższa władza państwowa spoczywa w ręku zgromadzenia ludowego (ekklezja). Obecny stosunek i wielkość dzisiejszych państw lepiej odpowiada d. reprezentacyjna. W niej wykonują władzę państwową wybrani przez lud przedstawiciele (parlament). W republice demokratycznej głową państwa jest urzędnik obrany przez lud, prezydent. Takimi republikami są Francja, St. Zjedn. Am. Płn., od 1918 do 1919 także Czechy, Rzesza niem, Polska” (T. 3. Kraków 1928–1934, s. 297).

<sup>48</sup> J.A. SCHUMPETER: *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*. Przeł. M. RUSIŃSKI. Warszawa 1995, s. 336.

<sup>49</sup> C. VON BEYME: *Współczesne teorie polityczne*. Przeł. J. ŁOZIŃSKI. Warszawa 2005, s. 218.

<sup>50</sup> J.J. LINZ, A. STEPAN: *Problems of democratic Transition and Consolidation*. Baltimore 1996.

<sup>51</sup> M. BURTON, R. GUNTER, J. HIGLEY: *Elity a rozwój demokracji*. W: *Władza...*, s. 16.

<sup>52</sup> B. DOBEK-OSTROWSKA: *Proces Demokratyzacji Europy Środkowo-Wschodniej – przesłanki i przebieg*. W: *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław 1998, s. 17.

Proces konsolidacji demokracji jest złożony i przebiega na wielu poziomach<sup>53</sup>. C. von Beyme wymienia cztery rodzaje: 1) poziom społeczeństwa obywatelskiego, 2) konsolidacja zachowań „nieformalnych” aktorów polityki, 3) konsolidację systemu partyjnego oraz 4) konsolidację konstytucyjną, sprowadzającą się do porządku ustroju politycznego<sup>54</sup> (konstytucyjnego). Ten ostatni poziom prowadzący do przyjęcia reguł demokratycznych w konstytucji i utworzenie podstaw demokratycznego państwa prawa nie jest wystarczającym warunkiem konsolidacji systemu. Zaawansowany poziom konsolidacji konstytucyjnej stanowi decydujący argument i punkt wyjścia do analizy „nieodwracalnego” kierunku zmiany politycznej „do idealnej poliarchii” omijającej hybrydalne formy (*dictablandy* oraz *democradur*)<sup>55</sup>, a także różne formy demokracji formalistycznej<sup>56</sup>.

Badane zjawisko konsolidacji systemu demokratycznego w krajach wyszehradzkich znajduje się w początkowej fazie rozwoju i charakteryzuje się stosunkowo dużymi różnicami wskaźników mierzących demokratyczne zmiany.

Do najbardziej spektakularnych różnic należy poziom frekwencji wyborów „otwierających” od 62,3% w Polsce, przez 65,09% na Węgrzech, do wysokiej frekwencji w Słowacji (95,41%) oraz w Czechach (96,79%), które poza Polską (rywalizacja dwubiegunowa) miały charakter rywalizacji wielobiegunowej, co oznaczało uzyskanie pełniejszej akceptacji społecznej dla celów demokratycznej modernizacji.

Różnice występują także na poziomie otwartości rynku partii politycznych w poszczególnych krajach. W państwach grupy występują istotne różnice między narodowymi systemami partyjnymi mierzone odsetkiem głosów uzyskiwanych przez nowopowstające partie polityczne od niskiego poparcia dla nowych partii na Węgrzech i w Czechach (0,5-2,8%) i kilkakrotnie wyższego poparcia w Słowacji oraz w Polsce<sup>57</sup>. Wskazuje to na stosunkowo wysoką dynamikę struktury systemów partyjnych i związaną z nią niestabilność zachowań wyborczych oraz zróżnicowany wskaźnik poparcia wyborczego. Zmienny jest również poziom chwiejności partii politycznych ze względu na wyniki uzyskiwane pomiędzy kolejnymi wyborami od najniższego w przypadku Czech, kolejno Węgier i Słowacji, kończąc na najwyższym wskaźniku w Polsce.

---

<sup>53</sup> Sygnalizuję tutaj jedynie elementy koncepcji demokracji skonsolidowanych, które wiążą się z problematyką zmian w obrębie władzy wykonawczej. Pomijam inne zjawiska, sfery i obszary modernizacji demokratycznej.

<sup>54</sup> C. VON BEYME: *Współczesne teorie...*, s. 217.

<sup>55</sup> M. CICHOSZ: *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*. W: *Systemy polityczne Europy Środkowej i Wschodniej...*, s. 63.

<sup>56</sup> Ibidem, s. 64.

<sup>57</sup> A. ANTOSZEWSKI: *Wzorce rywalizacji na arenie wyborczej*. W: *Systemy polityczne...*, s. 93.

## Czynniki (historyczne i polityczne) determinujące wybór modelu władzy wykonawczej

Na proces demokratyzacji na wszystkich jego etapach mają wpływ tradycje i doświadczenia demokratyczne. Ważną cechą i czynnikiem zmiany demokratycznej w przypadku państw Grupy Wyszehradzkiej było ich krótsze bądź dłuższe doświadczenie pierwszej fali demokratyzacji, do której się włączyły natychmiast po uzyskaniu swej państwowej podmiotowości po I wojnie światowej.

W przypadku państw Grupy Wyszehradzkiej najbogatsze doświadczenia demokratyczne miała już dzisiaj nieistniejąca Czechosłowacja w okresie dwudziestolecia międzywojennego. Czechosłowacja była jednym spośród kilku państw, które w latach 30. nie uległy wpływom totalitarnym.

Konstytucja z 13 listopada 1918 roku kreowała system rządów parlamentarno-gabinetowych z nieznacznym wzmocnieniem pozycji prezydenta, który mianował oraz odwoływał rząd i jego poszczególnych członków, a także uczestniczył w posiedzeniach rządu<sup>58</sup>. Ustanowiono trzy najwyższe organy państwa: jednoizbowe Zgromadzenie Narodowe oraz wybieranych przez nie prezydenta i rząd. Dwa lata później w Konstytucji Republiki Czechosłowackiej uchwalonej 29 lutego 1920 roku potwierdzono parlamentarno-gabinetowy system rządów, ustalono 7-letnią kadencję prezydenta, a wraz z Izbą Poselską powołano do życia Senat. Konstytucja przez całe dwudziestolecie międzywojenne zachowała swój demokratyczny charakter pomimo bardzo trudnej sytuacji międzynarodowej Czechosłowacji (konflikty z Niemcami, Polską i Węgrami), co czyniło sytuację wewnętrzną złożoną.

Po II wojnie światowej reaktywowano konstytucję z 1920 roku, która nawiązywała do modelu rządów parlamentarno-gabinetowych jednak z jednoizbowym Zgromadzeniem Narodowym prezydentem i rządem odpowiedzialnym przed parlamentem.

W roku 1960 roku uchwalono nową konstytucję Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej centralizującej funkcjonowanie aparatu państwa m.in. przez powołanie i wzmocnienie pozycji Prezydium Zgromadzenia Narodowego – wewnętrznego organu parlamentu.

Istotne zmiany systemu rządów nastąpiły po „praskiej wiosnie”, kiedy z dniem 1 stycznia 1969 roku przekształcono państwo w federację dwóch republik: Czeskiej i Słowackiej, tworząc organy republikańskie na czele z jednoizbowymi parlamentami oraz nowymi organami: dwuizbowym Zgromadzeniem Federalnym, Prezydium Zgromadzenia Federalnego, Prezydentem Republiki, rządem oraz Sądem Konstytucyjnym.

Wśród instytucji państwowych, które nieprzerwanie od roku 1918 niewątpliwie odgrywały ważną rolę polityczną i symboliczną w kulturze politycznej Cze-

<sup>58</sup> K. SKOTNICKI: *System konstytucyjny Czech*. Warszawa 2000, s. 7.

chosłowaków, a następnie Czechów i Słowaków, znalazły się poza parlamentem dwa organy władzy wykonawczej – rząd i prezydent.

Doświadczenia polityczne Węgier w okresie międzywojnia przeplatały się z wydarzeniami demokratycznymi i totalitarnymi, które były konsekwencją ich przynależności, w wyniku ugody austriacko-węgierskiej z 1867 roku, do powołanego państwa związkowego powstałego z przekształcenia Cesarstwa Austriackiego w monarchię składającą się z dwóch części połączonych unią realną pod berłem cesarskiej dynastii Habsburgów, a także unią wojskową, monetarną i celną. Część „węgierska” – tzw. Zalatawia (*Kraje Korony Świętego Stefana*), była unią Królestwa Węgier i Królestwa Chorwacji, z której w wyniku I wojny światowej w połowie listopada 1918 roku proklamowano Węgierską Republikę Ludową, przekształconą 21 marca 1919 roku w Węgierską Republikę Rad, wreszcie w lutym 1920 roku przekształconą na kolejne 25 lat w monarchię z silną władzą regenta. Niemal przez całe ćwierćwiecze na Węgrzech nie uchwalonego zintegrowanego aktu normatywnego, który stanowiłby konstytucję *sensu stricto*. Odwrót od demokracji i marsz ku faszyzacji rozpoczął się w 1932 roku z chwilą wprowadzenia rządów silnej ręki generała Gyuli Gombosa. W węgierskiej monarchii konstytucyjnej władzę wykonawczą sprawował regent wybierany przez Zgromadzenie Krajowe. Regentowi przysługiwało prawo weta zawieszającego ustawy uchwalane przez parlament i prawo rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji oraz odraczania i zawieszania obrad parlamentu. Regent sprawował władzę wykonawczą za pośrednictwem ministrów, którzy nie mieli prawa kontrasygnaty jego aktów prawnych, sam nie ponosił zaś odpowiedzialności przed parlamentem. Ustrój państwa daleki był od systemu rządów parlamentarno-gabinetowych i ewoluował w kierunku rozszerzania kompetencji i pozycji regenta, którego odpowiedzialność konstytucyjna przed parlamentem oraz przyznanie prawa do wskazywania swego następcy została wprowadzona w roku 1937.

Po II wojnie światowej i wyborach parlamentarnych w 1945 roku oraz zwycięstwie Partii Drobnych Rolników jednoizbowy parlament uchwalił ustawę o ustroju państwa, obierając republikę parlamentarną jako formę rządów, a także wprowadzając instytucję prezydenta republiki wybieranego przez Zgromadzenie Narodowe.

Ofensywa sił lewicowych w latach 1947–1949 doprowadziła do zdominowania sceny politycznej w postaci Węgierskiego Ludowego Frontu Niepodległościowego i zmiany 18 sierpnia 1949 roku konstytucji proklamującej powstanie „państwa robotników i pracującego chłopstwa” opartego na regule jednolitości władzy wypływającej z zasady suwerenności ludu wynikającej z prymatu jednoizbowego Zgromadzenia Krajowego, które powoływało kolegialną głowę państwa – Radę Prezydialną oraz Radę Ministrów. Tak skonstruowany system rządów przetrwał do 1989 roku.

Zmiany polityczne na Węgrzech w latach 1985–1989 doprowadziły do zmiany konstytucji uchwalonej 8 marca 1989 roku, która zniosła ustrojową zasadę

państwa socjalistycznego – kierowniczą rolę partii komunistycznej, zniosła Radę Prezydiałną i przywróciła urząd prezydenta.

Elity w Polsce, i innych krajach naszego regionu, stanęły przed koniecznością określenia podstawowych zasad ustrojowych przyszłego państwa demokratycznego. W trakcie dyskusji nad typem demokracji politycznej sięgano do rodzimych doświadczeń z okresu międzywojennego, z jednej strony powołując się na dorobek w budowaniu podstaw nowoczesnego demokratycznego państwa po odzyskaniu niepodległości w 1918 roku, z drugiej strony mając świadomość niepowodzeń okresu międzywojnia związanych z ograniczaniem praw politycznych po przewrocie majowym Piłsudskiego i wprowadzeniem mechanizmów oraz praktyk autorytarnych. W odwoływaniu się do tradycji demokratycznych w Polsce sięgano do prawa o miastach, a właściwie ustawy pod nazwą *Miasta nasze królewskie wolne w państwach Rzeczypospolitej* przyjętej przez Sejm Czteroletni 18 kwietnia 1791 roku i włączonej później *in extenso* jako jeden z artykułów Konstytucji 3 maja. W tym przypadku chodziło przede wszystkim o zaakcentowanie pierwszeństwa polskiej konstytucji w Europie, uchwalonej w sposób demokratyczny, wprowadzającej nowoczesną monarchię parlamentarną.

Pięcioletni, bardzo krótki, samodzielny okres bytu państwowego Niepodległej Republiki Słowackiej w latach 1939–1945 zbudowanej na połączeniu rozwiązań typowych dla demokracji parlamentarnej z elementami faszyzmu oraz silnymi wpływami Kościoła katolickiego stanowił niewielki kapitał doświadczenia politycznego, który mógł być wykorzystany w tworzeniu struktur demokratycznego państwa. Wcześniejsza walka z madziaryzacją w warunkach korony węgierskiej, będącej częścią monarchii austro-węgierskiej, a następnie starania o uzyskanie autonomii w ramach Czechosłowacji zgodnie z deklaracją Słowackiej Rady Narodowej z 30 października 1919 roku oraz kolejno w ramach federacji powstałej po II wojnie światowej i wiele razy modernizowanych nie zapewniały Słowakom równego statusu politycznego i ekonomicznego w państwie, nie przeszkodziły też w demokratycznej modernizacji Czeskiej i Słowackiej Republice Federacyjnej prowadzonej zgodnie przez władze federalne oraz władze obu republik.

Pośród państw Grupy Wyszehradzkiej tylko Czechosłowacja i jej spadkobiercy: Republika Czeska i Słowacka, od odzyskania suwerenności po I wojnie światowej potrafili utrzymać państwowe organy władzy wykonawczej: rząd i prezydenta, nie pozwalając na ich eliminację.

Po II wojnie światowej wszystkie kraje Europy Środkowej i Wschodniej wyzwołone przez Związek Radziecki dostały się pod jego wpływy, poddając się procesowi sowyetyzacji systemu politycznego realizującego autorytarno-totalitarne cele państwa dyktatury proletariatu, który trwał do końca lat 60. XX wieku.

Implementacja rozwiązań radzieckich w latach 40. i 50. w państwach dzisiejszej Grupy Wyszehradzkiej miała dwojaki charakter. W Czechosłowacji pierwsze po wojnie wybory wygrali komuniści, którzy w krótkim czasie rozpoczęli



wdrażanie procesu sowietyzacji. W tym przypadku mamy do czynienia z procesem endogennym, będącym wynikiem demokratycznych wyborów. Inaczej rzecz wygląda w przypadku Polski i Węgier, gdzie decydującym czynnikiem procesu sowietyzacji był nacisk zewnętrzny w postaci legitymizowanego umową jałtańską stłumienia antyradzieckich sił demokratycznych na Węgrzech i fałszerstwem wyborczym w Polsce.

Dominację czynnika zewnętrznego we wprowadzeniu totalitarno-autorytarnego reżimu politycznego w Polsce i na Węgrzech zniósł czynnik wewnętrzny w procesie implementacji zmiany demokratycznej w roku 1989. W przypadku Czechosłowacji nastąpiła również zamiana czynnika przeobrażenia systemu politycznego z wewnętrznego w latach 40. na egzogeny w procesie włączenia się w trzecią falę demokratyzacji w 1989 roku.

W przypadku państw Grupy Wyszehradzkiej w dorobku badaczy trzeciej fali demokratyzacji bierze się pod uwagę dwie przyczyny zmiany: rozwój równoległy oraz efekt lawiny (domina lub wzorowania).

Przyczyny przejścia do demokracji są zróżnicowane ze względu na doświadczenia wynikające z dróg implementacji reżimu stalinowskiego oraz legitymizacji władzy w sferze politycznej i gospodarczej.

Czechosłowacja w 1968 roku i Węgry w roku 1956 doświadczyły zewnętrznej militarnej interwencji przy podejmowaniu prób demokratyzacji totalitarnego systemu politycznego, co niewątpliwie podważyło polityczną legitymizację systemu politycznego socjalizmu. Wydarzenia w Polsce w 1956 i 1970 roku, które poprawiały na jakiś czas klimat polityczny w kraju, a przede wszystkim stwarzały wrażenie dokonywania suwerennych zmian, poszerzając granice stanu krytycznego legitymizacji władzy w ramach systemu w drodze koncesjonowania nowych instytucji, takich jak reforma rynkowa, Trybunał Stanu, Trybunał Konstytucyjny, samorząd terytorialny, Rzecznik Praw Obywatelskich i in.

Polscy badacze procesów demokratyzacji podzielają pogląd Huntingtona o równoległym rozwoju jako czynniku sprawczym zmiany demokratycznej w przypadku Polski i Węgier, w których elity autorytarne rozpoczęły procesy liberalizacji.

Procesy demokratyzacji w krajach Grupy Wyszehradzkiej przekroczyły granicę tranzycji i w coraz większym stopniu spełniają standardy demokracji skonsolidowanych. Systematyczne badania oraz porównywanie zakresu i tempa rozwoju demokracji w różnych państwach mają walor poznawczy i praktyczny pozwalający na wykorzystywanie nie tylko doświadczeń sąsiadów w rozwiązywaniu problemów, lecz także stymulacji rozwoju.

Marek Barański

## **Political Transformations**

### **Summary**

The chapter focuses on the Visegrád Group states, which – due to parallel political systems preceding the transformation, good neighbourhood relations, common goals, comparable economic growth – in early transformation processes followed different solutions as far as institutional and democratic mechanisms are concerned, only to make them similar in the process of democratic development. To a considerable extent, such phenomena can be observed in case of the executive power.

Key words: transformation, democratisation, transition, consolidation

Marek Barański

## **Die Transformation der gesellschaftspolitischen Ordnung**

### **Zusammenfassung**

Das vorliegende Kapitel ist besonders den die Visegrád-Gruppe bildenden Staaten gewidmet, die trotz sehr ähnlicher politischer Regierungssysteme in der Vortransformationszeit, guter Nachbarschaftsbeziehungen, der Interessengemeinschaft und vergleichbarer Stufe der Wirtschaftsentwicklung im Anfangsstadium ihrer Transformation unterschiedliche institutionelle Lösungen und demokratische Mechanismen gewählt haben, um sie dann im Zuge der demokratischen Entwicklung an die in den anderen Ländern geltenden Lösungen anzupassen. Das Phänomen betrifft vor allem die Institutionen der Exekutive.

Schlüsselwörter: Transformation, Demokratisierung, Transition, Konsolidierung